清代州县财政中的亏空现象

李映发

财政亏空现象，在清代腐败政权中是时常发生的。某地某衙门的经费在运转过程中，一部分经费（或钱或粮或物资）发生不正常的短缺或流失；它是用来上缴的，或是用来本部门支付的，或是用来存贮的，这就造成了亏空。亏空是财政中的普遍现象。凡不量入为出者，依法支付者，或者为官不正而侵盗挥霍、浪费者都会发生财政亏空。上者，国家财政会发生亏空；下者，省、府、州、县也会发生亏空，其他如同织造局、矿山企业等同样会有亏空现象发生。国家财政发生亏空，国步艰难，黎民受害；地方政权或厂矿企业发生亏空，国家经济受到损害，本地区本衙门更难于运转。亏空干碍甚大，故为财政中一大弊。有关清代史籍与文献中，记载州县财政亏空的事是屡见不鲜的。

清代州县财政中的亏空，主要是钱粮亏空。其原因和现象有多种。《大清会典事例》卷175《户部》载："为公务移缓就急，谓之挪移；假公济私，谓之侵盗；军兴公用，不得已而借用，谓之透支；藉端开销，谓之冒破。"这是清朝中央政府对诸种亏空现象的简单概括，十分明白。州县官倘若如是拆东墙补西墙的挪移，假公济私的侵盗，铺张浪费的冒破，临时公差经费的借用，都会使经济的正常运转失调，发生亏空，地方财政陷入严重危机。综观有清一代历史，其州县亏空原因，可归纳为如下几种：

一、垫支民欠。州县官征收田赋钱粮，是其政权的主要职能之一，是其州县官考成的主要内容。州县钱粮，大者逾万，小者也数千，为国家帑原所在，从中央到地方都极为重视。州县——当遇到荒歉之年，据实申报，获准蠲免。倘若未达蠲免程度，百姓难于缴纳，或因之逋逃，或因州县官催征不力，必然造成逋欠，"州县因规避处分，垫完民欠"，这就开了挪移之例，加上衙役也不断地效法垫欠，最终造成了财政大缺口，形成了亏空。

二、往来交接活动经费无处报销。清朝规定，州县常年"除照例抽储库款外，余须尽收尽解，有成有限，不准多羁时日之缺丝毫，而外此事之拟派也，衙署之用度也，上司节寿门包，寅好往来投报也，合四季之所需，动至万余及数千金。"①州县政权中，一年四季需用不少活动经费，不能立项报销，也无旧例可依循；进京办事的打点不能少，官员过境的接待费不能少，对上司的过节祝寿及门包不能少，倘若没有出处，必然会挪用正项钱粮，数目不小，也就造成了亏空现象。

三、工程赔累。工程浩费巨大，期限较长，使州县经济亏空。实际上，兴建工程往往是各级官吏贪污的良机。工程愈大，期限愈长，舞弊愈严重。"欲图侵蚀，往往虚报工程事，禀请本官府的流摊，府州循情批准，恃为护符。后任见前任有此办法，亦复效尤，"日渐积累，侵吞已成巨款，造成工程赔累。这亏空，原有上司批准可恃，反过来上司只得同意分年流摊赔补，延展数年，以新摊款补回欠帐。有的到卸任时还未了结，新任官见有上司批复之档可据，也只好接受交代。这类亏空，不易被揭发，经济上给国家造成重大损失，作弊者也长期逍遥法外。

四、军费摊派。国家因事兴军，对州县田赋钱粮正额之外的军费摊派，也常使不少州县财政出现亏空。平定"啯噜子"、征大小金川的军费摊派使四川一些州县出现财政亏空。清中期以后镇压人民起义，州县因军费亏空的现象更为严重。这类亏空，使本地本衙门财政运转困难，但上司多为体谅容隐。

五、漕帮需索。在有漕粮的州县，漕运陋规繁多，帮丁需索厉害，使得兑费盈千累万，"州县亏空，实由于此"。更何况，有漕州县历来有向有关各衙门送礼、贴帮费的陋规②。州县难于负担也得硬顶着，造成亏空。

六、州县官侵盗。州县官吏，朘民肥己，还捏造各种借口蒙蔽上司，上司轻信而受其愚弄，不加审察；或者受其贿赂，串通一气，隐匿庇护。

七、上司政策变化大，下达任务又发生错误而给州县造成赔累亏空。河南内乡不出产黑铅，但在明朝万历年间曾拨该县税粮折包银 59 两余，采办黑铅 1459 斤余，每斤价银为 3 分 5 厘。又拨补垫银 16 两余。清顺治时承袭旧例，但未明确采办黑铅斤数，只拨银 3 两 3 钱 3 分，按当时市价只能采办 94 斤 5 两 9 钱。后来《赋役全书》开出办 300 斤 12 两 8 钱，照此计算每斤采办费只有一分多银子。州县询问上司，上司竟回答，原拨 3 两 3 钱 3 分银子是要办 611 斤 4 两黑铅，今只一半而已。州县无奈只得填补一半银子完成 300 斤 12 两 8 钱的采额数。康熙二十四年政策变化，原办一斤者，增为 94 斤，照此规定内乡应采办 28278 斤 2 两 1 钱，采办费应为 989 两 7 钱 3 分 4 厘。另外，每 100 斤运行 100 里，需花水脚银 7 分，南阳至京师共花运费银 427 两 5 钱 6 分 5 厘。此采办黑铅一事，内乡开销地丁银 1417 两 3 钱。康熙 30 年又增为 53838 斤，内乡为此项大遭赔累，造成亏空。此案完全是《赋役全书》将 94 斤 5 两数字错开为 300 斤 12 两 8 钱造成的后果③

财政亏空，主要是现任官造成的，但是有不少亏空是前任官遗留的。当任官造成了亏空，为了对付知府盘查，"或节年挪移补救，或借贷掩饰"，盘查时却有实数，得以蒙混过关；或者贿赂督抚道府，受到庇护，使亏空一案长期遗存，不被揭发。卸任时，新任官接账，或碍于情面，或掉以轻心，未认真盘究；或者是受到上司的压力，"府州又畏虑分赔，因而抑勒交盘者"，④这一来，新官一上任就遇到亏空问题，属于办理交接手续马虎者，前任官早已卸职远去，才发现钱粮短缺一大截，只得自怨倒霉，为人背黑锅；属于后者，下级瞒上司，地方串通瞒中央，一时难于被揭发，只有当统治集团内部矛盾变化和人事变更后才会被揭露，受到惩处。

州县是封建国家政权的基础。州县地丁钱粮，同盐课、关税为国家帑源三个组成部分，而州县钱粮是为大宗，为主要帑原，封建朝廷对此问题极为重视。在《大清会典事例》和《清实录》等史籍中，记载着从顺治至清末关于这个问题的许多严谕。顺治帝令抚按对亏空州县进行"清查追抵"。康熙帝覆准，司道府官对州县侵挪钱粮，"本年及次年查出者，免议。如迟至三四年查出者，仍照失察例，议处"；"时县官将已征钱粮作为民欠恣意挪用者，革职提问。司道府官隐匿不报，革职。"州县官犯案是否被揭露，关键在于主官上司，倘若司道府官容隐包庇，脓包就很难被戳破。康熙帝见此症结，严惩包庇州县亏空的司道府官。康熙十八年，再次申谕："司道府官隐匿不报者，皆革职提问。督抚徇纵不参者，革职。"对于州县前任官留下的亏空问题，康熙帝谕示："若前任州县官侵盗，后任官不行查出，或代为开销者，降职一级调用。前任官挪移，不行查出者，罚俸一年。"⑤

雍正年间，清世宗对州县亏空一事尤为重视，四年、五年、六年、七年、八年都颁示严谕。他认为亏空一事在该官任职时难于发现，东挪西垫对付上司盘查，但卸任交代时就难于掩饰，只

要新官接账认真，上司官吏不庇护，问题都会被暴露，因而谕旨多言及此问题。雍正四年议定："州县交代，除实欠在民外，其有将之钱粮侵蚀亏空，捏称民欠，令接任官接受者，即行揭报督抚司道。如督抚庇护旧任，不行题参"，准许被勒之人揭发；倘若问题与督抚有干连，准许"将具揭之人与前任亏空之人皆押解来京，交都察院审明。"倘若是前任官亏空，新任官又瞻徇容隐，出结接受，那么就将亏空前项坐新任官赔补。⑥在新旧任交待项目中，储仓款米问题较为复杂。有的州县官在任时，或不注意仓储一事，储数未及定额，或者挪移、侵盗造成亏空。仓储米谷短缺，主要是后者。交代时，上百上千石的米谷一时难于征购填补，于是旧任官向新任官按斗石升合折钱赔补。看来合理可行，实际上是一件不能容许的事。雍正帝挑明这个模糊问题，指出银钱易折，易纳，也易作弊，而米谷难买，谷价波动大；倘若都实行折价存库，那可能造成仓库中无米谷，"有失朕之慎仓储之意。"因此，严令："若前任官折价存库者，不许新任官接受交代，仍令前任官买谷交仓，不许颗粒短少。"仓库储粮不许用钱代，征收仓储米也不能用钱代，这是一点重要历史经验。甚至，雍正帝强调，如果仓库有木植朽坏，墙坦倾垣渗漏等情况，新任官也不许接受，要向上司揭报，令其赔补。倘若徇情，则全由新任官赔补⑦。

乾隆元年，清高宗重申世宗有关谕示，强调各州县如有亏空，即行揭报，倘若故意延挨时日，将署任官降二级调用。乾隆四年覆准："各省州县交代时，令于限内将正项交代清楚，再展限一月，将社仓米谷稽覆交代。如有亏空，据实详揭报单位审追。如无亏空，结报上司存案。"⑧

清中期以后，由于用度奢靡，官吏贪婪，州县亏空更为普遍现象。道光时，州县交代纠纷较多，主要是仓储问题。道光四年谕示，对于未解款项，限定交代时间，"两月之内扫数提前藩库，随时报部。逾限不完，即将结报之员参办。"⑨皇帝如此严谕，但州县扯皮之事并未因此而减少。道光十年，御史王玮庆奏："直省各州县交代不清，皆由仓库多亏，接任之员未肯遽受。"⑩封建官吏之间矛盾重重，勾心斗角，时时利用机会进行敲榨。在交代一事上，旧任官力图过关，有亏空者更是千方百计蒙混，用谷壳、米糠混充谷米亏空之数；新任官大多趁机刁难，勒索钱财。新任官故意在扇扬时高下其手，好款米经此一扇扬也会发生短缺。有的前任官畏此一手，虽未亏折也愿帮补银两，求得过关离任。有的马匹，新官故说疲瘦而拒受，要旧任官折抵。旧任官无可奈何只得同意，出钱帮补。新官得银后，又说当差需要，以贱价买马，旧官要离任他去，无奈只得将马卖与新任官。一新一旧，一良一贱，转手间新任官落下一把银子。这类事在雍正年间已相当普遍，清世宗谕内阁说："此等恶习，各省州县每尝有之。"⑪诸类恶习，清中期后更为严重。这些都是官场中"怕亏空"、"查亏空"而产生的丑恶现象。

州县亏空，使国家财政遭受损失，也加深了统治阶级的内部矛盾。朝廷重视这个问题，一些官员对此问题有不少议论和奏陈的对策。道光元年，安徽巡抚陶澍《条陈安省亏空八事疏》中涉及官吏衙役侵盗之事，指出："各州县书役承办案件，缉匪解犯，一切紧要差使，透支工食以为盘缠纸费之用，在彼时原拟按季扣还，及至案件繁多，借欠日重，一经革故逃亡，遂成无著"。对于这等滥账，必须"分别勒追赔补，无论银数多寡，概限二年，在原欠书役名下严比追完，逾限无完及完不及数，照例治罪，一面抄产变抵，抵不足数，着落原借之员名下赔十分之六，恃追各员名下赔十分之四。"关于仓储亏空，陶澍指出，"宜核实实补"，缺多少，买多少，抓紧买补，不过有的州县财力不支，往往挪动正杂项，"补于仓而缺于库，此亦实在是致亏情形"。关于库款方面，他说要"严存库款项目以重交代"。他还谈到安徽省在嘉庆二十五年前，各州县欠交不少而交代州内，"每将前任短交之款，列作存库造报，彼此商同，将无作有，积欠愈多，遂成亏缺"。因

此，交代时一切“据实盘收，不可私立议单见票”，如有此情，“将前后任严参治罪”。他还指出，只要“将现存银两悉数批解，册内不准开列存库”，凡有亏空者必将“立即显露”⑫。

同年，安徽布政使张师诚上疏《杜州县交代积弊议》认为，杜绝积弊，防止亏空，必须严格实行五条：1、凡修理一切工程，概不许派摊。2、凡一切因公费用，概不许议摊。3、民欠再不准垫完。4、接收交代不许以物作抵。5、接收交代不许私立欠票⑬。

财政中的舞弊都是些诡秘行为，州县官造成亏空究竟如何侵盗、挪移、冒破、透支，其细节史料多不详见，但从上述皇帝的禁令，大臣们的议论已能管窥。清代历朝虽然有如此多谕旨和对策，但未能杜绝亏空现象，而且相反，愈演愈烈，至清末国家的“架子虽未甚倒，内囊却也尽上来了。”这是封建制度使然，官吏们腐败使然。咸同间，刘侪亮（西园、西屏）任四川宜宾知县期间，此“公尽捐所得，培助地方公益，以出重赏缉获巨盗数人，置诸法，境宇赖安。然缘是亏公款万余金。”在上司庇护下，他虽未遭法办，但被调离，先后任松潘、开县职。宜宾县当川、滇交冲，为“冲、繁、难三字要缺”之县，每年地丁银 10400 两，杂税银 140 两；松潘虽然“亦冲、繁、难三字要缺”之地，“然地当边苦”的夷务繁重之地，每年地丁银 156 两，杂税银 94 两；开县亦边远之地，每年地丁银 2200 两，杂税银 94 两，从三县的经济状况看，刘侪亮被贬了职。两年内，他赔清了亏空账款⑭。刘侪亮算是“急公”的父母官，财政运转中操作失误，也就得到了谅解，且能按期补清亏空款项，便免于议处。倘若是为了填私囊而侵盗，图享受而挥霍浪费造成亏空，案发后又找不到后台“犹得另求一差，别谋一缺”，又无款筹措补救，那就只有“拼却一官，束手以听参”，“于是乎革职，于是乎解问，于是乎查抄”，昔日之父母官，今则“缧绁桎梏，杂处囚徒中”⑮。

亏空已成，得须补救。何处开财源？封建政府不过是加重对老百姓的剥削罢了，“正税外又有正税，耗羡外复加耗羡”，陋规种种，苛捐多如牛毛，到头来激化了社会矛盾，封建政权发生了危机。

---

①阙名《州县亏空情有可原说》，《皇朝经济文新编》卷 1、台湾文海出版社。
② 参见包世臣《剔漕弊》、尹继善《厘剔漕事疏》《皇朝经世文编》卷 46。
③《内乡县志》卷 4。
④《大清会典事例》卷 91。
⑤《大清会典事例》卷 175。
⑥⑦《大清会典事例》卷 91。
⑧⑨⑩《大清会典事例》卷 91。
⑪《清世宗实录》卷 84，雍正七年闰七月癸巳。
⑫陶澍《条陈安省亏空八事疏》，《清经世文编》卷 27，台湾《近代中国史料丛刊》第 731 册。
⑬张师诚《杜州县交代积弊疏》，《清经世文编》卷 27，台湾《近代中国史料丛刊》第 731 册。
⑭周洵《蜀海丛谈》260—263 页，67、87、110 页。巴蜀书社，1986 年 6 月。
⑮《皇朝经济文新编》卷 1《吏治》。台湾文海出版社。